

小额贷款公司的监管制度研究

毛文婷 厦门大学法学院

【摘要】2008年5月我国出台《小额贷款公司指导意见》,由于尚处在尝试阶段,该规定对小额贷款公司的一些基本问题并未作出详细规定,监管制度的缺失成为制约小额贷款公司发展的瓶颈之一。因此,本文拟通过对我国商业性小额贷款公司试点现状的分析,探究其监管定位及所面临的风险,通过外部监管、内部监管和相关政策措施的配套实施,以完善我国的小额贷款监管制度。

【关键词】小额信贷 小额贷款公司 试点 监管

2008年5月,中国银行业监督管理委员会和中国人民银行联合制定了《关于小额贷款公司试点的指导意见》(以下简称《指导意见》),规定达到注册资本的自然人、企业法人及其他社会组织都可以投资设立小额贷款公司。小额贷款公司作为丰富我国金融市场的融资渠道之一,对于满足经济弱势群体的资金需求具有较强的适应性;同时也给予了部分民间商业借贷合法的地位,进而能够理性的疏导民间投资流向。目前,全国大部分的省市都已经开展了小额贷款公司试点。冷静分析现阶段小额贷款公司经营中面临的风险,有针对性地进行监管预防和引导,完善其监管制度,对促进小额贷款市场的健康发展具有十分重要的意义。

一、我国发展小额贷款公司的意义

小额贷款公司一出现就受到社会各界的关注,尤其是它具有门槛较低、机制灵活、手续简便、放款速度较快及担保方式灵活的优势,相比商业银行的小额贷款单笔贷款额少、不贴近基层、运作成本高和风险大导致的动力不足来说,小额贷款公司对贫困人口和投资人来说都更具有吸引力。

其次,小额贷款公司可以有效的缓解中小企业融资难的困境。据统计,占全国企业总数99%中小企业,创造了全国GDP的60%,税收的50%,进出口额度的60%,它们为全国提供了75%以上的就业。但融资难成为现阶段制约我国中小企业发展的瓶颈。小额贷款公司的出现正好为解决这一矛盾探索出一条切实可行的新路径。

再次,促进农村金融改革。长期以来,我国农村金融服务一直相对薄弱,商业性小额贷款公司的出现,由于其更贴近低收入家庭和个体生产者的实际情况,因而能够更好地满足他们的金融服务需求,更有利于创造一种适度竞争的农村金融环境。

二、小额贷款公司监管所面临的风险

小额贷款公司虽然目前还处于试点和起步阶段,不能吸收公众存款,但是由于其涉及到市场的融资,所以小额贷款公司所具有的风险性仍需要引起重视。我国小额贷款公司监管所要面临的风险,主要体现在以下几个方面。

1. 资金来源风险。目前,小额贷款公司的资金来源被限定于股东缴纳的资本金、捐赠资金,以及来自不超过两个银行业金融机构的融入资金;资金来源的单一性导致小额贷款公司可能会私下寻求其他资金来源。由于贷款公司主要从事货币资金的经营,资金来源的限制必然会影响到小额贷款公司的经营规模,在利益的驱使下,公司就可能利用非法集资等手段募集扩大贷款规模。

2. 资金投放风险。小额贷款公司要保证其商业上的可持续性发展,首要问题就是控制贷款风险,尽量降低呆坏账比率。但目前我国小额贷款公司的风险控制能力较弱。小额贷款公司的风险控制是否到位,还取决于对借款人信用的了解程度,对借款人信用了解越彻底,就越能有效地降低贷款前的逆向选择和贷款后的道德风险行为。而在这方面,我国的小额贷款公司的风险控制一时还难以做到。

3. 资金回收风险。小额贷款公司要想能达到可持续发展的目的,就必须在贷款资金发放之后,在实现其目标的前提下,能够及时回收资金,获得相应收益。但是我国有些小额信贷机构在资金的筹集和投放过程都运行良好的情况下,最终项目却运行失败。其主要原因就在于没有重视小额信贷资金发放之后的风险。

三、我国小额贷款公司监管制度的完善

对于小额贷款公司的监管,须从外部和内部两方面进行完善,再辅以政府公共服务的配套措施,以保证小额贷款公司的良好运作和政策目的的实现。

1. 有针对性的准入限制。根据《指导意见》的规定“申请设立小

贷款公司,应向省级政府主管部门提出正式申请,经批准后,到当地工商行政管理部门申请办理注册登记手续并领取营业执照。”但该规定对审批的标准和程序并未作出明晰规定。因此,小额贷款公司的市场准入应建立在这样一种思考上,即通过设立一定的准入门槛,把不良资本、恶意经营者阻隔在小额贷款公司的市场之外,并有效防止小额贷款公司积累系统性风险。具体来说可以从以下几个方面进行完善:

一是资本准入,旨在防止不法资金进入小额贷款公司,进而利用公司进行非法集资和洗钱等违法活动。

二是股东准入,股东必须具有良好的社会诚信和社会评价;信任是所有金融类企业经营的根本,具有良好的道德水平和口碑,才能获得市场认可,也才能得到经营所必须的商业信用。

三是业务管制,小额贷款公司的经营范围主要是小额贷款和一些不具有过高风险性的服务业务,如咨询、担保等,对于业务的管制应主要限制其开展一些关系公共金融安全的业务,如存款、公共性的对外借款等业务。

2. 内部监管的完善。与外部监管相比,小额贷款公司自身更能够及时地发现、防范和化解风险。因此,推动小额贷款公司加强内部控制建设,建立风险事前防范、事中控制、事后监督及纠正的动态过程和机制,是小额贷款公司顺利运行必不可少的保证。

首先,从国际经验来看,强化公司内部控制,政府监管机构必须通过内部控制立法来强化管理层的责任;因此,在我国小额贷款公司内部控制监管的整体设计中,必须把强化管理层的责任作为制度设计的关键环节。其次,小额贷款公司的内部管理规范,必须完善其法人治理结构,按照现代企业制度的基本构架来运作,实现所有权、经营权和监督权的分离。最后,是对小额贷款公司投资者身份的限制问题。现行的规定是单一自然人所持有的股份不得超过小额贷款公司注册资本总额的10%,要改制成村镇银行,其最大股东必须是银行业金融机构。这完全是不必要的。因为用自己的钱经营企业不需要对企业投资者有什么限制,不应该有股份比例的限制,也不需要投资人身份条件的限制。内部监督的有效运作要以集中股权为依托,股东之间需要良好的互动,才能产生高效的运作。但现行银监会的规定要求股权分散,投资人之间互相不能合谋,以防止权力的集中,这样的限制对用自己钱的小额贷款公司企业就没有太大意义了。

3. 政府公共服务的配套。小额贷款公司监管制度的完善,还需要政府在制度、技术、信息等方面给予必要的公共服务配合。一是小额贷款公司法律制度的建立,通过法律制度的建立,确保小额贷款公司的合法地位,建立一整套的市场规则,使小额贷款公司能够有效预见自身行为的法律后果,实现自我约束和发展;二是技术支持,金融业是高风险行业,成熟的市场已建立了一整套经营和风险控制手段,如不良贷款的五级分类、公司治理结构等,政府应在风险管理、内部控制、风险定价等方面给予小额贷款公司技术支持;三是信息服务,信息不对称是影响信用风险的主要原因,为防止道德风险,政府应向小额贷款公司公开市场信用信息和国家产业政策,给予小额贷款公司合法的信息利用法律地位,支持其合法利用公共信息控制自身风险。

参考文献:

- [1] 曹子娟. 中国小额信贷发展研究[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2006.
- [2] 杜晓山, 刘文璞. 小额信贷原理及运作[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2001.
- [3] 杜晓山, 张保民, 刘文璞. 中国小额信贷十年[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.